



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1
Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" – CUP: H11B21007650006
S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di
pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione normativa e procedimentale

AMBITO: PAUR - IMPIANTI FER – CONFERENZA DI SERVIZI

Consiglio di Stato, sez. IV, 8 maggio 2026, n. 3611: installazione di impianto FER in area agricola – differenza tra completezza e adeguatezza della documentazione ai fini dell'applicazione della disciplina transitoria – corridoi ecologici: non opera nessun divieto automatico – il PAUR prevale sulle previsioni urbanistiche comunali

Il Consiglio di Stato respinge l'appello contro un PAUR regionale di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio di un impianto di produzione di energia da FER (fotovoltaico) in area agricola. Una società operante nel settore delle energie rinnovabili aveva presentato istanza di PAUR per la sua realizzazione; il procedimento aveva preso avvio da parte dell'ufficio regionale competente con il sub-procedimento di verifica della completezza documentale ex art. 27-bis, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nel corso del quale la società era stata invitata ad integrare la documentazione presentata. A seguito delle integrazioni documentali, la Regione aveva disposto l'avvio del procedimento di VIA, con la pubblicazione dei documenti e la successiva fase di consultazione del pubblico. A quel punto, erano state richieste ulteriori integrazioni istruttorie ed il procedimento era stato sospeso, con una nuova consultazione del pubblico. Il Comune interessato aveva espresso motivato parere negativo alla realizzazione del progetto, evidenziando la sua incoerenza rispetto al pregio ambientale della zona di riferimento. Tale dissenso era stato espresso in seno ai lavori della conferenza di servizi, ove anche la Soprintendenza si era espressa negativamente con riguardo all'impatto paesaggistico del progetto. La conferenza di servizi aveva però ritenuto superabile il



dissenso, esprimendosi favorevolmente rispetto alla VIA sulla base del parere istruttorio favorevole del Comitato tecnico regionale VIA, condizionando, tuttavia, la prosecuzione del procedimento all'adempimento di specifiche prescrizioni a carico della società. A seguito del decreto di VIA favorevole, la società aveva modificato il progetto prevedendo un nuovo accesso carrabile al lotto nord del sito dell'impianto; il CTR VIA aveva ritenuto tale modifica priva di impatti ambientali, ma il Comune, pur rilasciando il permesso di costruire aveva chiesto la previsione di misure compensative a carico della società e la Soprintendenza nuove verifiche archeologiche. Di conseguenza la conferenza di servizi aveva disposto un approfondimento istruttorio con riguardo alle compensazioni e ai profili archeologici; la società aveva proposto al Comune alcune misure compensative, da attuare anche tramite la sottoscrizione di una convenzione, a condizione che l'ente autorizzasse il progetto. Il Comune aveva rifiutato ritenendo di non poter essere costretto dal proponente a rinunciare alla tutela degli interessi ambientali per beneficiare delle misure di compensazione offerte. Ne era seguita l'emanazione del PAUR.

Il TAR Veneto, investito del ricorso avverso il provvedimento, respingeva e rigettava anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, l.r. n. 17/2022 per contrasto con l'art. 41, commi 2 e 3 e con l'art. 9, comma 3, Cost., nella parte in cui esclude l'applicazione della nuova disciplina sulle aree agricole di pregio (come quella di specie) ai procedimenti autorizzativi pendenti alla data della sua entrata in vigore, a condizione che l'istanza sia "formalmente completa".

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato conferma la decisione di primo grado sotto diversi profili, a cominciare da quello relativo alla sollevata questione di legittimità costituzionale, chiarendo che, ai fini dell'applicazione della disciplina transitoria, la legge regionale fa riferimento ai procedimenti le cui istanze risultino formalmente complete dal punto di vista documentale al momento della sua entrata in vigore. Con specifico riferimento alle istanze di PAUR, il momento rilevante viene individuato nell'esaurimento dell'apposita fase di verifica della completezza documentale (art. 27-bis, comma 3). La sentenza afferma: *"tale disciplina non risulta essere irragionevole in quanto fondata su di un equo contemperamento di contrapposti interessi la cui individuazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore, avuto particolare riguardo alla esigenza di tutela*



dell'affidamento degli operatori economici che, al momento della presentazione di una istanza come quella di specie, abbiano effettuato delle spese e programmato degli investimenti per la realizzazione di impianti c.d. FER facendo affidamento sul quadro normativo vigente a tale data". La *ratio* della norma è quella di consentire l'applicazione della previgente disciplina solo in presenza di istanze che abbiano raggiunto una certa soglia di rilevanza giuridica, individuata nella completezza formale della documentazione, *idonea a radicare un affidamento tutelabile in capo al soggetto istante*, evitando il rischio della presentazione, in via strumentale, di istanze incomplete e preordinate al solo fine di rendere inapplicabile la disciplina sopravvenuta.

Con l'occasione il Consiglio di Stato chiarisce che occorre distinguere il piano della "completezza" documentale da quello della "adeguatezza" documentale: la completezza riguarda la fase dell'iniziativa ed implica un mero controllo formale di procedibilità dell'istanza, l'adeguatezza attiene alla fase istruttoria, e può comportare delle integrazioni documentali, chiarimenti o regolarizzazioni. Con specifico riferimento al procedimento PAUR, la fase di verifica formale è prevista al comma 3 dell'art. 27 bis del TUA, per cui una volta che l'amministrazione abbia concluso il controllo formale sulla "completezza" dell'istanza e della relativa documentazione ai fini dell'avvio del procedimento, è da ritenersi fisiologico che l'amministrazione possa poi chiedere delle integrazioni, nella successiva fase istruttoria, in sede di verifica della "adeguatezza" della stessa. Quindi, una volta concluso il controllo formale sulla completezza dell'istanza e della relativa documentazione ai fini dell'avvio del procedimento è applicabile il regime di diritto transitorio previsto dalla l.r. Veneto n. 17/2022 nella parte in cui fa salvi i procedimenti di PAUR rispetto ai quali sia già esaurita la fase di verifica di completezza documentale. La sentenza affronta poi gli aspetti ambientali e urbanistici, in quanto l'area in questione era stata formalmente riconosciuta come area agricola di pregio non idonea all'installazione di impianti fotovoltaici con decreto del Presidente della Provincia, in particolare per la presenza di un corridoio ecologico a tutela della biodiversità. Il Consiglio di Stato precisa che tale previsione non comporta di per sé l'incompatibilità dell'intervento, purché siano dimostrati adeguati interventi di mitigazione, dovendosi valutare in concreto nel merito l'adeguatezza delle cautele previste. Sotto il profilo urbanistico, la sentenza



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

ribadisce che il PAUR produce, ove necessario, l'effetto di variante urbanistica, prevalendo sulle disposizioni in contrasto del Comune, conformemente alle previsioni dell'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006 e alla pacifica giurisprudenza attuativa.

[Consulta la sentenza](#)